



DÉCENTRALISATION DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES : ORCHESTRER LA SORTIE DE CRISE

Commission des affaires culturelles

Rapport d'information de Mme Catherine Morin-Desailly,
sénatrice de la Seine-Maritime

Rapport n° 458

L'acte II de la décentralisation : une ambition louable en faveur des enseignements artistiques

■ Les **enseignements artistiques en musique, danse et théâtre** sont dispensés au sein d'écoles spécialisées - publiques et privées - et de conservatoires, dont le réseau s'est étoffé au fil de l'histoire, à l'**initiative des communes** notamment.

Ce réseau est distinct de celui des établissements scolaires qui ont, par ailleurs, une mission d'éducation artistique et culturelle de l'ensemble des enfants.

■ Le volet « **enseignements artistiques** » de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'opère pas, *stricto sensu*, un nouveau transfert de compétences : il ne fait que confirmer l'initiative des collectivités territoriales dans ce domaine, déjà reconnue par les premières lois de décentralisation de 1983.

Toutefois, la situation héritée de l'histoire, marquée par une certaine complexité et un enchevêtrement des responsabilités de l'État et des collectivités, souffrait d'un **manque de lisibilité** pointé du doigt dans plusieurs rapports.

■ Dans ce contexte, les articles 101 et 102 de la loi de 2004 ont eu pour principal objectif de **clarifier le rôle respectif de chaque niveau de collectivités publiques** dans l'organisation territoriale des compétences, en confiant :

- aux **communes et à leurs groupements**, les responsabilités déjà exercées en termes d'organisation et de financement des missions d'enseignement initial et d'éducation artistique des établissements, en liaison, dans ce dernier cas, avec les établissements scolaires ;

- aux **départements**, l'élaboration d'un « schéma départemental de développement des enseignements artistiques » destiné à en améliorer les conditions d'accès ;

- aux **régions**, l'organisation et le financement du cycle d'enseignement professionnel initial (CEPI), désormais sanctionné par un diplôme national d'orientation professionnelle (DNOP) et intégré au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) ;

- enfin, l'**État** continue d'exercer ses prérogatives en matière de classement et de contrôle pédagogique des établissements, et de définition des qualifications des enseignants ; il conserve la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur artistique.

■ En parallèle, la loi prévoit le **transfert aux départements et régions des crédits** que l'État continue d'apporter à ces établissements.

Ce faisant, un des objectifs est de rééquilibrer une charge financière pesante, à près de 80 %, voire davantage, sur les communes.

■ Enfin, le législateur a réaffirmé les **missions de service public des établissements**, qui vont de l'éveil artistique à la formation de l'amateur et du futur professionnel.

Cela répond au souci de favoriser la **démocratisation** de ces établissements et leur ouverture sur la diversité des publics et des pratiques artistiques.

Une réforme restée « au milieu du gué » ?

1. Des avancées certaines et de fortes attentes qui ne doivent pas être déçues

■ La loi et les textes réglementaires qui ont suivi son adoption engagent une **réforme pédagogique** des enseignements artistiques dans laquelle les professionnels - à savoir les directeurs de conservatoire notamment - placent de très **fortes attentes** : cette rénovation, porteuse d'un nouvel élan, est jugée indispensable pour inciter à une mise en réseau des établissements, favoriser une harmonisation et une diversification des cursus, redéfinir les finalités des formations professionnelles artistiques...

■ Par ailleurs, les **départements se sont investis dans l'élaboration des schémas**, contribuant à créer une **dynamique** locale et à faire prendre conscience des enjeux que représentent les enseignements artistiques en termes d'aménagement culturel du territoire et de démocratisation de l'accès à la culture.

2. Mais une mise en œuvre de la loi désormais en « panne »

Quatre ans après l'adoption de la loi, de **lourdes incertitudes** persistent quant à ses modalités concrètes de mise en œuvre : cela crée un **climat d'inquiétude** qu'il serait extrêmement préjudiciable de laisser s'installer.

■ Considérant que le CEPI ne relève pas de leurs attributions « traditionnelles » en matière de formation professionnelle, nombre de régions se sont montrées d'abord réticentes à s'emparer de la responsabilité que leur confie la loi et ont adopté une **position prudente, voire attentiste** : si les situations sont très diverses et que des avancées techniques ont été réalisées, grâce notamment au recrutement de chargés de mission compétents, **seule une région, Poitou-Charentes, a intégré, à ce jour, un volet « enseignements artistiques » au sein de son PRDF.**

■ De fait, le **transfert des crédits de l'État** (soit 28,8 millions d'euros) qui devait intervenir au 1^{er} janvier 2008, au vu des schémas départementaux et des plans régionaux, a été **reporté.**

■ Cela contribue à retarder la mise en place des nouvelles formations préprofessionnelles, laissant le CEPI « en suspens »...et les professionnels et les élèves face à leurs

doutes quant à l'avenir de ces formations et du financement de leurs établissements...

3. Quels sont les principaux facteurs de ce blocage ?

- **L'épineux problème financier : une source première de « crispation »**

Sont pointés du doigt, par les régions notamment :

⇒ d'une part, un **manque de transparence** sur les modalités du transfert des concours financiers de l'État, en l'**absence de critères** de répartition entre régions et départements ;

⇒ d'autre part, un **différentiel** entre le montant des crédits qui seront transférés et le coût prévisionnel de mise en place des CEPI ; il faut souligner que la simultanéité entre la mise en œuvre de la loi et l'adoption par le ministère de la culture de textes réglementaires fixant des **exigences plus élevées** (sur le développement des disciplines comme la danse ou le théâtre ou la qualification des enseignants...) aboutit à renforcer ce **surcoût.**

Même si ce dernier repose sur des évaluations quelque peu arbitraires, il dissuade les régions d'accepter de prendre en charge, seules, le financement des CEPI : d'où leur volonté de réécrire la loi sur ce point...

- **Une loi inapplicable en l'état ?**

Les avis sont partagés :

⇒ pour certains, le texte de loi serait **trop flou** et l'enchevêtrement des compétences conduirait à « saucissonner » les établissements ;

⇒ pour d'autres, au contraire, cette **souplesse** laisse la place à une définition concertée des rôles ; par ailleurs, une réécriture de la loi, telle que préconisée par les régions, conduirait à tout « remettre à plat » et à en retarder davantage la mise en œuvre...

- **Un manque d'accompagnement de la réforme**

⇒ D'un côté, les élus ont tardé à se préoccuper d'une réforme apparemment « technique » et **peu prioritaire**, arrivée en toute fin de liste après les autres transferts prévus par la loi de 2004. Ils ont bien souvent laissé les « professionnels » s'emparer.

⇒ De l'autre, il est indéniable que ce volet de la loi a souffert, dans sa mise en œuvre, d'un **déficit de méthodologie** de la part du ministère de la culture et de ses services déconcentrés.

Les propositions de la commission des affaires culturelles

Dans ce contexte délicat, les propositions formulées sont guidées par un souci de **pragmatisme**, d'**équilibre** et d'**efficacité**, ainsi que par la recherche de solutions qui soient les plus **consensuelles** possible.

Elles visent à n'entraîner **aucune forme de prépondérance de l'un des niveaux de collectivités**, mais plutôt à privilégier une coordination de leurs interventions.

Elles tendent à réaffirmer, enfin, que les enseignements artistiques représentent un **sujet éminemment politique** et une **priorité essentielle** pour l'avenir de nos enfants, la démocratisation culturelle et la cohésion sociale de notre pays : il appartient aux élus, notamment, de **se réapproprier cet enjeu majeur**.

I. Définir une méthodologie pour sortir de l'impasse

- **Un préalable : réaffirmer la nécessité d'un consensus national autour du caractère prioritaire des enseignements artistiques en France**

- 1. Sensibiliser l'ensemble des acteurs éducatifs et culturels mais aussi les élus locaux** à l'importance de cet enjeu pour leur territoire, en termes d'aménagement et de développement culturels ainsi que de cohésion sociale ;

- 2. Favoriser le recrutement de personnels compétents** chargés de ces missions dans les départements et régions.

- **Une urgence pour l'État : clarifier et conforter le volet financier de la réforme**

- 3. Prendre acte de la nécessité de desserrer la contrainte calendaire**, en prorogeant le système actuel d'au moins un an, **tout en sécurisant clairement l'enveloppe financière des crédits à transférer** ;

- 4. Parvenir à une évaluation partagée du coût de mise en œuvre de la réforme** par les régions, en définissant une fourchette de coût du CEPI par élève ;

- 5. Définir, sur la base de critères transparents, une clé de répartition** des crédits à transférer entre départements et régions ;

- 6. Obtenir de l'État un « coup de pouce »**, y compris budgétaire, en vue d'une application

plus sereine, efficace et équitable de la réforme.

- **Une nécessité : répartir plus équitablement les charges pesant sur les communes**

- 7. Poursuivre la structuration intercommunale** des enseignements artistiques : en faire l'échelle de référence pour tout nouvel équipement et un moyen d'harmonisation et de mutualisation des pratiques et des enseignements ; réaffirmer le **rôle incitatif des conseils généraux** dans le cadre des schémas (systèmes tels qu'une « **prime à l'intercommunalité** » pour les aides aux écoles « ressources »...) ;

- 8. Diversifier** les sources de financement des établissements (mécénat, partenariats privés ou transfrontaliers...).

- **Une priorité : consolider la gouvernance des enseignements artistiques**

- 9. Repositionner l'État** sur ses missions de pilotage et d'accompagnement, en prenant mieux en compte la **dimension interministérielle** : renforcer notamment le partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, pour consolider le système des musiciens intervenants (« **dumistes** ») ou les classes à horaires aménagés ;

- 10. Reconnaître**, sous certaines conditions, un **rôle de « chef de file » à la région**, dans un souci d'aménagement concerté du territoire et de valorisation des complémentarités locales ;

- 11. Organiser** la concertation, au niveau territorial, entre les élus et les acteurs des différents niveaux de collectivités dans le cadre de « **commissions de coordination régionale** ».

II. Mettre en œuvre la réforme avec pragmatisme

- **Assurer une mise en œuvre progressive et consensuelle de la réforme**

- 12. Assouplir certains critères de classement** des établissements, dans le sens d'une plus grande mutualisation des moyens d'enseignement.

13. « Expérimenter » la réforme **dans les régions** le souhaitant, **tout en étudiant**, dans le cadre du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, **l'opportunité d'une légère adaptation consensuelle de la loi de 2004.**

- **Promouvoir une adaptation du cadre juridique et financier des établissements d'enseignement artistique**

14. Encourager la création d'EPCC « à géométrie variable » (établissement public de coopération culturelle), pour concrétiser la concertation entre les différents niveaux de collectivités et en vue de développer une logique de réseau entre établissements.

III. **Consolider la rénovation des enseignements artistiques**

- **Accompagner les évolutions des missions des établissements d'enseignement artistique**

15. Répondre au défi de la démocratisation :

- réaffirmer les missions des conservatoires, de l'éveil artistique à la préprofessionnalisation, en insistant sur l'importance des pratiques collectives et amateurs ;

- **démystifier** l'accès aux enseignements artistiques, dans le cadre de **campagnes « Osez le conservatoire ! »** ;

16. Vers un conservatoire « pôle ressource » pour un territoire de référence : ouvrir les établissements sur la Cité en les plaçant au cœur de **partenariats** multiples

(dans un réseau d'établissements spécialisés, avec les structures associatives telles que les Maisons des Jeunes et de la Culture (MJC), les lieux de diffusion du spectacle vivant, les établissements scolaires...);

17. Adapter la formation initiale et continue des directeurs d'établissement à ces mutations, en prenant acte des nécessaires compétences managériales qu'elles supposent, et mieux reconnaître le rôle clé de ces personnels par une revalorisation de leur statut.

- **Préciser les finalités des formations professionnelles artistiques**

18. Clarifier les objectifs et la vocation des CEPI (cycles d'enseignement professionnel initial) et informer les élèves sur les **débouchés** possibles ;

19. Développer, aux niveaux régional (par exemple en prenant appui sur les commissions régionales des professions du spectacle (COREPS)) et national, des **outils statistiques** de suivi du parcours des diplômés et d'analyse des débouchés professionnels ;

20. Assurer la continuité et la cohérence des parcours vers l'enseignement supérieur, dans le cadre des futurs « pôles » en région ; **clarifier** rapidement le paysage de l'enseignement supérieur artistique et informer les acteurs des **critères** retenus pour l'examen des dossiers.■



Commission des affaires culturelles

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.23
Télécopie : 01.42.34.33.33
secretariat-afcult@senat.fr

Président : Jacques Valade

Sénateur de la Gironde



Rapporteur : Mme Catherine
Morin-Desailly

Sénatrice de la Seine-Maritime



Le présent document et le rapport complet n° 458 sont disponibles sur internet :

www.senat.fr/rapcomdir/crafd.html

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06